

**Л. О. Иванов**

*Эксперт проекта «Повышение доступности правосудия для малоимущих групп населения Российской Федерации», Институт права и публичной политики*

## **Проблемы рассмотрения мировыми судьями гражданских дел с участием малоимущих граждан**

Согласно судебной статистике, из гражданских дел (8 млн 131 тыс.), рассмотренных мировыми судьями в 2008 году, споры, возникающие из **брачно-семейных отношений**, составили 954,1 тыс., или **11,7 %** от общего числа дел, из них 6,8 % — о расторжении брака, 4 % — о взыскании алиментов.

Количество дел о **трудовых спорах** равно 408,8 тыс., или **5 %**, в том числе споры об оплате труда — 362,8 тыс., или 89 %.

В структуре имущественных споров основное место занимают **споры о взыскании платы за жилую площадь и коммунальные платежи**, составляющие 1 млн 464 тыс., или **18 %** от всех гражданских дел, то есть их число увеличилось на 10,4 %; споры, связанные с правом собственности на землю или землепользованием, — 27,2 тыс., или 0,3 %; иски о защите прав потребителей — 92 тыс., или 1,1 %.

**Споры о нарушении пенсионного законодательства** составили 119,3 тыс. дел, или **1,5 %**, из них 98,8 тыс., или 82,8 %, — о взыскании денежных сумм в Пенсионный фонд РФ при средней сумме на один удовлетворенный иск, равной 3,1 тыс. рублей.

**Споры о нарушении налогового законодательства** определены в сумме 3 млн 268 тыс., или **40,2 %** от всех оконченных производством дел, из них основная часть (3 млн 262 тыс., или 99,8 %) является исками налоговых органов о взыскании налогов и сборов с физических лиц, при этом средняя сумма, взысканная на одно удовлетворенное требование, равна 2,8 тыс. рублей.

Подавляющее большинство гражданских дел, отнесенных к подсудности мировых судей, отличаются относительной несложностью с точки зрения их рассмотрения: определения предмета доказывания, сбора доказательств и т. д. Однако «несложными» и «малозначительными» они являются только для профессионального юриста, не становясь при этом менее значимыми, чем иные серьезные дела, для лиц, обратившихся за судебной защитой. Дела о расторжении брака, о разделе между супругами

имущества и иные семейные споры, как правило, связаны с большими эмоциональными переживаниями их участников. То же относится и к трудовым спорам, спорам по поводу пенсионных и социальных выплат и др.

Известный деятель российской судебной реформы 1864 года А. Л. Боровиковский афористично сказал, что эти мелкие «споры о праве гражданском» вернее было бы назвать «спорами о хлебе насущном». Справедливость этих слов актуальна и сегодня применительно к большинству дел, рассматриваемых мировыми судьями.

Одним из последствий экономических и социальных перемен в странах Восточной и Центральной Европы, что было отмечено при исследовании проблем бесплатной юридической помощи в этих странах, явилась ситуация, когда большинство граждан столкнулось с невозможностью нести расходы, связанные с судебными процессами, даже если люди знали свои права и обязанности и считали, что применение правовых процедур могло быть единственным методом отстаивания и защиты их прав. При этом исследователи указали, что, *во-первых*, правительства в ответ на эту ситуацию не в полной мере обеспечивают выполнение своих международных обязательств по обеспечению юридической помощи в уголовных делах, как того требуют интересы правосудия, а также в определенных гражданских делах, когда стоит вопрос о доступе к суду. *Во-вторых*, в ходе реформ по преобразованию правовых институтов и правоприменительной практики в регионе недостаточно внимания уделяется распространению этих новых правовых механизмов на беднейшие и наименее защищенные слои населения<sup>1</sup>. Ведь именно эти группы граждан при обращении в суд испытывают дополнительные нагрузки, поскольку им сложнее, чем другим, эффективно отстаивать свои права — как по причине низких социальных статусных позиций и материального положения, так и в силу связанных с этим социально-психологических личностных особенностей (неуверенность в себе, боязнь ухудшить и без того тяжелое положение и др.).

Реализуемый Институтом права и публичной политики проект «Повышение доступности правосудия для малоимущих групп населения Российской Федерации», учитывая ситуацию, предполагает проведение мониторинга судебных заседаний по рассмотрению гражданских дел мировыми судьями с целью получения актуальной, достоверной и полной информации о реальной практике рассмотрения гражданских дел с участием малоимущих и социально незащищенных граждан в Российской Федерации. Помимо мониторинга судебных заседаний, в судах Ленинградской области и Пермского края также будут проводиться опросы участников судебных процессов и сотрудников аппарата судов. Предполагается вы-

<sup>1</sup> См., например: Проект «Содействие доступу к правосудию в странах Центральной и Восточной Европы». Будапешт, 2002. С. xiii-xiv.

яснить, насколько при подготовке дел к слушанию и их судебном рассмотрении учитываются особенности целевой группы проекта при применении тех норм гражданского процессуального законодательства, которые в той или иной мере допускают учет такого рода особенностей, насколько в процессуальной деятельности обеспечивается доступность и беспристрастность правосудия и соответствует ли все это ожиданиям целевой группы.

До получения результатов мониторинга и анализа этих результатов рано говорить о каких-либо конкретных рекомендациях по улучшению отношения мировых судей к малоимущим гражданам. Но в то же время весьма важно на этом этапе остановиться на вопросе о целях и задачах современной мировой юстиции, юридически корректных рамках «реагирования» мировых судей при отправлении правосудия на особенности участников процесса, то есть, по существу, затронуть вопрос о пределах активности мирового судьи в гражданском процессе.

При создании мировой юстиции одним из главных аргументов в пользу ее введения в России «стало мнение о том, что она создается с целью облегчить работу районных судов»<sup>2</sup>, которые на тот момент с большим напряжением справлялись с резко возросшим количеством судебных дел. Но вряд ли ослабление нагрузки на районные суды — единственная цель при учреждении мировой юстиции. Если бы это было бы действительно так, то самое простое решение — увеличить судейский корпус судов первой инстанции.

Основная задача гражданского судопроизводства в соответствии со статьей 2 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее — ГПК РФ) заключается в правильном и своевременном рассмотрении и разрешении гражданских дел. Правильность рассмотрения означает строгое соответствие закону и фактическим обстоятельствам дела. Своевременность — это прежде всего разумность срока судебного разбирательства, закрепленная в статье 6 европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Как известно, Европейским Судом по правам человека «разумность срока» толкуется в том смысле, что она не может быть константой, а зависит от конкретных обстоятельств и сложности дела, особенностей поведения сторон в процессе и т. д. В этой связи установление законодателем сокращенного срока рассмотрения гражданских дел мировыми судьями — до истечения месяца со дня принятия заявления — является вполне разумным и обоснованным и с точки зрения нужд и ожиданий заявителей, и с точки зрения характера этих дел. Таким образом, можно говорить о специфической реализации общей задачи гражданского судопроизводства применительно к деятельности мировых судей, заключающейся в выполнении этой задачи в сокращенные сроки.

<sup>2</sup> Шеменева О. Н. Мировой судья в гражданском процессе. М.: Ось-89, 2009. С. 36.

При этом следует обратить внимание на то обстоятельство, что формально все процессуальные правила рассмотрения гражданских дел, как они установлены ГПК РФ, по существу, остаются едиными как для судей районных и вышестоящих судов, так и для мировых судей. Поэтому возникают вопросы: за счет чего можно добиться сокращения сроков рассмотрения дела, не отступая от задач осуществления правосудия, и должна ли в этой связи корректироваться роль самого мирового судьи, степень его активности в гражданском процессе?

Напомню, что еще с принятием Федерального закона от 30 ноября 1995 года в ГПК РСФСР были внесены поправки, освободившие суд от собирания доказательств по своей инициативе. После этого наш гражданский процесс стал приобретать состязательный характер, при котором обязанность представления доказательств и доказывания фактических обстоятельств возлагается на участников спора. В дальнейшем, по мере внесения изменений и дополнений в ГПК РСФСР, а также после принятия ГПК РФ состязательное начало гражданского судопроизводства было еще более усилено.

В настоящее время именно состязательность и равноправие сторон, закрепленные на конституционном уровне (ч. 3 ст. 123 Конституции РФ) в качестве основы осуществления судопроизводства, призваны обеспечить правильное рассмотрение и разрешение судебных дел. Хотелось бы подчеркнуть, что конституционное требование равноправия сторон означает, что стороны должны находиться в условиях **правового** равенства, то есть такого равенства, которое не нарушается, а, наоборот, восстанавливается, когда заведомо слабая (не равная другой) сторона получает своего рода компенсаторную преференцию, подтягивающую ее к уровню равной правоспособности с другой стороной. Это достаточно ясно вытекает из либертарного правопонимания, согласно которому формально-правовое равенство — это в конечном итоге мера соответствия между личными волевыми усилиями людей и реально доступным для них набором прав на получение тех или иных благ<sup>3</sup>.

Переход от следственного (розыскного) процесса к состязательному — безусловно, правильный и наиболее надежный путь к достижению эффективного и справедливого правосудия. Однако такой переход, как правильно отмечается в научной литературе, пока окончательно не произошел. «Реформа гражданского судопроизводства не превратила российский процесс в состязательный, а только усилила (хотя и весьма значительно) элементы состязательности»<sup>4</sup>. Например, если бремя представления до-

<sup>3</sup> См. по данной проблеме: *Лапаева В.В.* Правовой принцип формального равенства // Журнал российского права. 2008. № 3. С. 72–80.

<sup>4</sup> *Баулин О.В.* Бремя доказывания при разбирательстве гражданских дел. М.: Городец, 2004. С. 129.

казательств лежит на сторонах, то определение предмета доказывания возложено на суд, поскольку именно суд определяет, какие обстоятельства имеют значение для дела (ч. 2 ст. 56 ГПК РФ), причем неправильное определение предмета доказывания является основанием для отмены решения суда (п. 1 ч. 1 ст. 362). К элементам следственности гражданского процесса можно отнести и право суда предлагать сторонам представить дополнительные доказательства, назначение судом экспертизы, определение круга вопросов, которые ставятся на разрешение эксперта, право суда выйти в ряде случаев за пределы заявленных требований (ст. 196) и другие<sup>5</sup>.

В научной литературе можно также встретить различные оценки сохранения следственных элементов в современном, по большей части состязательном, гражданском процессе. И все-таки большинство из высказывающихся по данному вопросу считают сохранение этих элементов вполне оправданным. В качестве главного обоснования приводится утверждение, что моментальный отказ от них означал бы потерю для значительной части населения реальной возможности защитить свои имущественные и иные права.

Как отмечает О. В. Баулин, «спортивная теория правосудия», определяющая доминирование более сильной в экономическом и юридическом отношениях стороны, критикуется даже западными юристами. В современных российских условиях с учетом неразвитости системы оказания юридической помощи использование «спортивной модели» неизбежно повлечет недоступность судебной защиты и, следовательно, извращение сути правосудия<sup>6</sup>. Аналогичной позиции придерживаются и ряд других процессуалистов<sup>7</sup>.

В связи с изложенным интересной и показательной представляется позиция Е. В. Васьковского, известного российского дореволюционного процессуалиста, высказанная им на страницах учебника гражданского процесса. Он писал, что «принцип состязательности может быть полезен и целесообразен только при том условии, если обе тяжущиеся стороны являются равносильными, одинаково подготовленными и умелыми противниками. Но если стороны неравносильны, если, например, одной является образованный человек, а другой — неграмотный крестьянин, или если одному тяжущемуся помогает адвокат, до тонкости изучивший все приемы и средства процессуальной борьбы... а другой тяжущийся защищается лично, будучи совершенным новичком, впервые выступающим

<sup>5</sup> См.: Баулин О. В. Указ. соч.

<sup>6</sup> См.: Там же. С. 130.

<sup>7</sup> См., например: Интервью с М. К. Треушниковым // Законодательство. 2000. № 6. С. 6; Шеменова О. Н. Указ. соч. С. 42–43.

в процессе, то принцип состязательности приведет лишь к торжеству сильного над слабым... А это противно справедливости»<sup>8</sup>.

При этом Е. В. Васьковский указывает, что для устранения вредного влияния неравносилности сторон необходимо сделать одно из двух: либо ввести обязательное участие специалистов-юристов в процессе, либо возложить на суды обязанность оказывать содействие сторонам при установлении фактических обстоятельств. Сам Васьковский полагал, что «предпочтения заслуживает второй способ — предоставление суду в видах раскрытия материальной истины, права материального руководства процессом, т. е. добавление к принципу состязательности некоторой дозы следственного начала». При этом он уточнял, что «процесс необходимо построить на принципе состязательности; вмешательство же суда допустимо в той мере, в какой оно не противоречит принципу диспозитивности»<sup>9</sup>.

Отсюда можно сделать вывод, что если в данное время не может быть обеспечено участие профессиональных юристов в рассмотрении определенных категорий дел, значимых в социальном отношении (а к делам, подсудным мировому судье это относится в первую очередь), то невозможность получения юридической помощи должна быть компенсирована ограниченной активностью самого суда гражданской юрисдикции. Конечно, здесь не следует допускать какого-либо перекоса в сторону преобладания публичных начал и доминирования государства в частноправовых отношениях. Необходимо четко выдерживать критерий лишь судейского содействия сторонам в реализации их процессуальных прав, чтобы суд не проявлял самостоятельной инициативы в сборе доказательств и в вопросах доказывания.

Содержательно близки данному подходу и ряд рекомендательных документов Совета Европы. Так, учитывая, что судопроизводство нередко носит настолько сложный, длительный и дорогостоящий характер, что частные лица, особенно находящиеся в экономически неблагоприятном положении, испытывают трудности в осуществлении своих прав в государствах-членах, Комитет министров Совета Европы в Рекомендации от 14 мая 1981 года № R(81)7 предложил для улучшения информирования общественности о средствах защиты своих прав в суде принять комплекс мер — по упрощению и ускорению судебного разбирательства, сокращению судебных издержек и других. Данные Рекомендации предусматривают, кроме того, принятие надлежащих мер государствами-членами для информирования общественности о месте нахождения и компетенции судов, а также о порядке обращения в суд или защиты своих интересов в

<sup>8</sup> Хрестоматия по гражданскому процессу / Под ред. М. К. Треушников. М.: Городец, 2005. С. 219.

<sup>9</sup> Там же. С. 220.

судебном разбирательстве. Указывается на необходимость того, чтобы информация общего характера могла быть получена либо в самих судах, либо в иной компетентной службе (п. 1 и 2 раздела «А»).

Рекомендуется также предусмотреть меры по облегчению или поощрению, а где это уместно, по примирению сторон или дружественному урегулированию спора до принятия дела к производству или же в ходе его разбирательства. Одновременно предложено принять дополнительные меры, чтобы все процессуальные действия носили простой характер, используемый язык был понятен публике, а судебные решения были понятны сторонам. Обращено внимание и на то, чтобы неимущие и малоимущие лица не находились в неблагоприятном положении с точки зрения доступа к суду или участия в судебном процессе в силу их неспособности говорить или понимать используемый в суде язык (п. 3, 5 и 6 раздела «В»).

Согласно положению, содержащемуся в Рекомендации Комитета министров Совета Европы от 28 февраля 1984 года № R(84)5, суд должен, по крайней мере в ходе предварительного заседания, а если возможно — и в течение всего разбирательства, играть активную роль в обеспечении быстрого судебного разбирательства, уважая при этом права сторон, в том числе право на беспристрастность (принцип 3). Суд должен также в качестве суда первой инстанции иметь полномочия принимать решения с учетом характера дела, проведения письменного или устного судопроизводства или их объединения, за исключением случаев, однозначно предусмотренных законом (принцип 4). Решение должно выноситься на заключительном заседании суда или в максимально короткие сроки после его окончания. В нем должны быть решены, явно или неявно, все вопросы, связанные с жалобами сторон (принцип 6).

В Рекомендации Комитета министров Совета Европы от 16 сентября 1986 года № R(86)12 относительно мер по недопущению и сокращению чрезмерной нагрузки на суды предлагается правительствам государств-членов содействовать, где это необходимо, примирению сторон как вне судебной системы, так и до или в ходе судебного разбирательства. С этой целью, по мнению Комитета министров, наряду с иными мерами можно предусмотреть вместе с соответствующими стимулами процедуры примирения, а также возложить на судей в качестве одной из основных задач обязанность добиваться примирения сторон и заключения мирового соглашения до начала или на любой стадии судебного разбирательства.

В Рекомендации Комитета министров Совета Европы «Об эффективном доступе к закону и правосудию для беднейших слоев населения» № 1 (принята в 1993 году) указывается, что в целях облегчения эффективного доступа к судам для малообеспеченных людей следует расширять возможности получения юридической помощи или любой другой формы помощи на все судебные инстанции (гражданские, арбитражные, административ-

ные, социальные и т. д.) и на все случаи рассмотрения — спорные или не спорные — независимо от положения, в котором оказались стороны.

Таким образом, европейские акты в области осуществления правосудия, исходя из незыблемости принципов независимого, справедливого и беспристрастного правосудия, настоятельно рекомендуют государствам — членам Совета Европы заботиться о достижении реальной доступности суда, особенно для малоимущих граждан, в отношении которых эта проблема стоит наиболее остро. Доступный суд невозможен прежде всего без предоставления сторонам юридической помощи, если они в ней нуждаются и не могут самостоятельно ею себя обеспечить. Важная роль здесь принадлежит и непосредственно суду, все действия и решения которого должны быть понятны сторонам, а если возникает необходимость, должны быть разъяснены. Суду следует достаточно активно стремиться к примирению сторон, что предполагает необходимость разъяснения как материально-правовых, так и процессуальных вопросов, связанных с возникшим спором.

Как известно, большую часть гражданских дел, рассматриваемых мировыми судьями, составляют дела, где цена иска несоразмерна стоимости услуг профессиональных представителей: семейные и трудовые споры, дела о взыскании детских пособий, плата за жилую площадь и коммунальные платежи и т. п. Поэтому у граждан, участвующих в этих делах, а тем более малоимущих, нет возможности оплачивать услуги юриста, а самостоятельно и эффективно отстаивать свои интересы они также не могут, тем более что по большинству указанных дел им противостоит явно более сильная процессуальная сторона в лице работодателя, органа социальной защиты, органа ЖКХ и т. п. Как свидетельствуют данные судебной статистики за 2008 год, 75,5 % всех исковых заявлений составили иски юридических лиц к физическим лицам. В результате предъявления таких исков ответчик оказывается, как правило, в изначально явно неравном положении, чем истец.

Отсюда следует заключить — и такой вывод делают многие авторы, — что именно в производстве мировых судей сконцентрировано большинство гражданских дел, социальная значимость которых в условиях затруднительности получения юридической помощи должна компенсироваться ограниченной активностью судьи<sup>10</sup>.

Попутно отметим, что некоторые отступления от принципа состязательности по аналогичным категориям дел допускаются и в судопроизводстве американских судов в отношении мелких исков, когда судья исполняет, казалось бы, не свойственные англосаксонской системе функции:

<sup>10</sup> См.: *Шеменева О. Н.* Указ. соч. С. 44; *Устюжанинов В. А.* Институт мировых судей: вопросы правовой регламентации: Автореферат дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 21.

допрашивает свидетелей и требует представления дополнительных доказательств<sup>11</sup>.

Отметим еще одну сферу позитивной активности мирового судьи, связанную с примирением сторон, которая заключается в более полной реализации им полномочий, предусмотренных статьей 148 ГПК РФ. Как справедливо отмечается в литературе, для мировых судей мирное разрешение возникшего правового конфликта особенно актуально и важно, поскольку специфика большинства рассматриваемых ими гражданских дел такова, что стороны после их окончания вынуждены продолжать общение в силу трудовых, родственных, соседских и иных отношений. Хотя следует признать, что заключение мирового соглашения возможно далеко не по каждому гражданскому делу<sup>12</sup>.

К безусловным преимуществам завершения гражданского дела мировым соглашением относится, *во-первых*, взаимное удовлетворение сторон, их психологический настрой на сотрудничество и устранение конфликтного отношения, чего трудно достичь при разрешении дела в пользу одной из сторон. *Во-вторых*, заключение мирового соглашения, которое особенно желательно на предварительных стадиях процесса, означает окончательное завершение спора и способствует разгрузке судов. В 2008 году в Российской Федерации из всех прекращенных производством дел, рассмотренных мировыми судьями в количестве 427,5 тыс., или 5,3 %, по причине заключения мирового соглашения было прекращено 51,1 тыс., или 12 %. Интересно, что в районных судах этот показатель выше (21,5 %), что свидетельствует о наличии резервов для повышения данного показателя мировой юстицией.

Действующее законодательство, к сожалению, не содержит ответа на вопрос, как на практике мировые судьи должны оказывать сторонам содействие в поиске мирных вариантов разрешения спора, исключая запрет на принуждение стороны к соглашению. Поэтому важно изучить успешный опыт такого рода в ходе наблюдения непосредственной судебной практики, чему и призван содействовать предстоящий мониторинг.

<sup>11</sup> См.: Носырева Е. И. Суды мелких исков в американской правовой системе // Российская юстиция. 2000. № 6. С. 52–54.

<sup>12</sup> См.: Чечина Н. А. Мировые судьи в Российской Федерации (судебная реформа и новое законодательство) // Правоведение. 1999. № 4. С. 236.